

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan jangka panjang kedua, yaitu mewujudkan bangsa yang maju, dan mandiri, serta sejahtera lahir bathin sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Maka sasaran umum dari pembangunan tersebut adalah terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri dalam suasana tenteram dan sejahtera lahir bathin, dengan titik berat pembangunan pada bidang ekonomi, yang merupakan penggerak utama pembangunan seiring dengan kualitas sumber daya manusia" (GBHN : 1993).

Gambaran di atas menunjukkan betapa besarnya perhatian pemerintah terhadap masalah sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pembangunan. Hal ini disebabkan karena keberhasilan pembangunan itu sangat ditentukan oleh faktor manusia dan manusia yang menentukan keberhasilan ini haruslah manusia yang mempunyai kemampuan membangun (Gaffar, 1987 : 2). Meskipun ditegaskan bahwa titik berat pembangunan diletakkan pada sektor ekonomi, namun keberhasilan dan kemajuan ekonomi ditentukan oleh

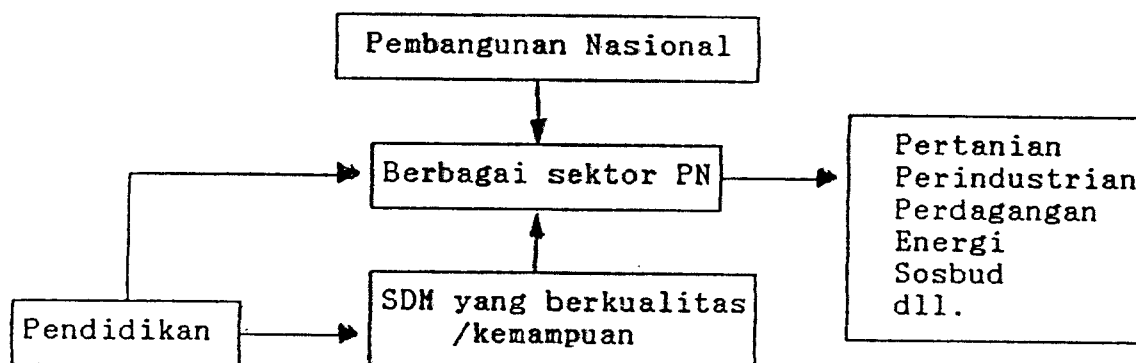
berbagai faktor dan yang paling menentukan adalah faktor manusia. Manusia yang menentukan di sini adalah manusia yang berkualitas dalam arti pengetahuan, terampil, berdisiplin, mempunyai daya juang yang tinggi yang memungkinkan ia berkemampuan untuk membangun ekonomi dan berkemampuan untuk memanfaatkan berbagai faktor pendorong terjadinya pertumbuhan ekonomi (Gaffar, 1987 : 6). Sementara selama ini dalam kegiatan pembangunan yang terus melaju masih dihindangi kesenjangan fundamental, yaitu kesenjangan yang terdapat pada manusia itu sendiri sebagai inti pembangunan nasional yaitu kesenjangan atau krisis produktivitas kualitas manusia (Engkoswara, 1987 : 10).

Bangsa Indonesia umumnya dan pemerintah khususnya telah menyadari benar bahwa masalah kesenjangan kualitas sumber daya manusia ini merupakan faktor penghambat dalam kemajuan pembangunan, sehingga sumber daya manusia yang berkualitas dijadikan prasyarat dalam pembangunan jangka panjang kedua. Salah satu wahana untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia tersebut adalah pendidikan. Sebab pendidikan adalah "the process of training and the developing the knowledge, skill, mind, character, etc" (Webster's : 1957). Maka dari itu pendidikan menduduki peranan yang amat penting dalam upaya kita meningkatkan kualitas manusia Indonesia baik dalam segi sosial, spiritual intelektual maupun profesional, dan manusia merupakan kekuatan pertama dan utama dalam pembangunan nasional

(Suyono yahya, 1992). Senada dengan pendapat tersebut Sanusi (1989 :45) memandang pendidikan sebagai proses pengembangan sumberdaya manusia, yang merupakan faktor paling penting dalam pembangunan nasional. Pentingnya peranan pendidikan dalam pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas, juga tercermin dalam tujuan pendidikan nasional Indonesia, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta tanggungjawab kemasyarakatan dan kebangsaan (UUSPN,1989). Fakry Gaffar (1989) menggambarkan peranan pendidikan dalam pembangunan dan pengembangan sumberdaya manusia seperti terlihat pada gambar 1.

Sekarang masalahnya adalah apakah sistem pendidikan yang ada sekarang telah mampu menciptakan atau melayani kebutuhan akan manusia pembangunan yang berkualitas tersebut, atau pendidikan yang bagaimana yang akan menghasilkan manusia seperti yang diharapkan tersebut. Untuk dapat menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas atau manusia pembangunan yang berkualitas, dituntut agar sistem pendidikan nasional dengan semua jalur, jenis dan jenjang serta program pendidikannya juga mempunyai produktivitas dan kualitas yang tinggi. Maka dari itu dalam

GBHN digariskan kebijakan dasar dalam bidang pendidikan yaitu meningkatkan mutu di semua jenjang pendidikan.



Gambar 1 : Peranan pendidikan dalam pembangunan dan pengembangan sumber daya manusia

Jelas bahwa upaya untuk mewujudkan manusia pembangunan yang berkualitas tidak dapat lepas dari peran pendidikan terutama pendidikan dasar, sebab pendidikan dasar dimaksudkan untuk memberikan bekal kemampuan dasar kepada peserta didik untuk mengembangkan kehidupannya sebagai pribadi, anggota masyarakat, warga negara dan anggota umat manusia, serta mempersiapkan peserta didik untuk mengikuti pendidikan menengah (PP.RI No.28/1990, bab II. pasal 3). Jadi Pendidikan dasar merupakan sarana kunci dalam pembangunan bangsa. Untuk itu kepedulian terhadap peningkatan kualitas jenjang pendidikan ini merupakan keharusan yang tidak dapat ditunda-tunda lagi, agar keluaran yang dihasilkan menjadi investasi sumberdaya manusia yang benar-benar bernilai. Keluaran atau *output* dari pendidikan ini adalah kemampuan intelektual, moral dan prilaku anak didik yang akan menjadi dasar

pengembangan dirinya dalam merealisasikan cita-cita. Dengan demikian *output* tidak dapat dinilai semata-mata dari jumlah siswa yang berhasil menempuh ujian akhir, tetapi dari kemampuannya untuk memecahkan persoalan-persoalan dan tantangan di kemudian hari (Sarwono Kusuma Atmaja : 1990).

Sekolah dasar mempunyai peranan yang sangat strategis dalam proses mewujudkan keluaran pendidikan dasar yang berkualitas, karena sekolah dasar adalah salah satu satuan pendidikan dasar yang bertanggung jawab menyelenggarakan pendidikan program enam tahun pertama (PP No. 28, 1990 psl. 4 ayat 1). Lebih lanjut B.S. Mardiatmadja (Analisis, CSIS Nomor 5 : 1990) menjelaskan bahwa,

"... isi pendidikan selanjutnya sangat ditentukan oleh pendidikan dasar; mutu proses didik selanjutnya sangat dipengaruhi oleh proses didik perdana yang terjadi dalam pendidikan dasar. Maka akhirnya baik produktivitas maupun mutu manusia Indonesia selanjutnya sangat ditentukan oleh dalam dan mutu pendidikan dasarnya. Maka pada pendidikan dasarlah bergantungnya mutu pembangunan kita masa depan".

Peningkatan mutu pendidikan dasar termasuk sekolah dasar ini dapat dilakukan dengan berbagai cara. Abin Syamsudin (1986:10) mengemukakan bahwa salah satu cara atau tindakan yang strategis untuk meningkatkan kualitas hasil (produktivitas) dari suatu sistem, antara lain melalui manajemen dan pengendalian, baik terhadap masukannya maupun terhadap unsur proses operasi sistem yang bersangkutan. Jadi peningkatan mutu sekolah dasar salah

satunya dapat dilakukan melalui manajemen yang efektif dan efisien.

Kenyataannya sekolah dasar sebagaimana lembaga atau satuan pendidikan lain menghadapi berbagai masalah yang intinya bertumpu pada masalah efektivitas dan efisiensi pengelolaan pendidikan yang masih rendah. Meskipun secara kuantitatif sampai tahun 1986/1987 sekolah dasar dan madrasah ibtidaiyah telah mampu menampung 98% dari anak usia 7-12 tahun (Ace Suryadi, 1992 : 110), namun secara kualitatif sekolah dasar masih menghadapi berbagai masalah yang memerlukan perhatian dan usaha pemecahan yang tepat.

Keberadaan masalah efektivitas dan efisiensi ini terlihat dengan adanya beberapa masalah yang dihadapi sekolah dasar seperti yang dikemukakan Vembriarto, yaitu tingkat drop out dan tingkat mengulang kelas yang masih cukup tinggi, dan kualitas guru yang belum memuaskan. Dalam identifikasi masalah yang berkaitan dengan mutu pendidikan dasar dan menengah yang disebutkan dalam Repelita V, juga ditemukan berbagai masalah yang dihadapi sekolah dasar, antara lain mutu dan status profesional tenaga guru, kesenjangan antara kurikulum dan pelaksanaannya, manajemen sekolah yang belum menjamin terselenggaranya pembinaan guru secara profesional, serta masalah pendayagunaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan yang tersedia (Sutjipto, 1991).



Di samping itu, Ahmad Sanusi dalam Engkoswara \* (1987) mengatakan bahwa dengan memperhatikan tingkat absensi yang relatif tinggi, ditambah lagi kemampuan profesional yang masih rendah serta motif berprestasi yang rendah pula, maka produktifitas dalam arti administratif pendidikan kita dewasa ini masih belum tinggi. Sebagai gambaran indikator lainnya tentang masih rendahnya efektivitas dan efisiensi pengelolaan pendidikan kita, Ace Suryadi (1993) mengemukakan bahwa angka putus \* sekolah dan mengulang kelas di Indonesia masih cukup tinggi, yaitu rata-rata nasional putus sekolah di SD sampai dengan tahun 1986/1987 adalah 4,02%, dan belum menunjukkan penurunan sejak tahun 1983/1984 (3,03) bahkan meningkat. Sedangkan angka rata-rata mengulang kelas tahun 1986/1987 10% yang cenderung tidak menurun secara berarti sejak tahun 1983, yaitu 10,2%. Kemudian Statistik 1991 menunjukkan bahwa pada tahun 1988/1989 ada sebanyak 2.559.068 murid, 1989/1990 sebanyak 2.602.249 murid, dan 1990/1991 sebanyak 2.537.879 murid SD yang mengulang kelas (Depdikbud, 1991 : 37). Angka-angka ini merupakan petunjuk penting rendahnya produktivitas khususnya efisiensi pendidikan dasar. Indikator lain yang dikemukakan adalah rendahnya kemampuan guru dalam menguasai bidang study, dimana dikemukakan bahwa dalam suatu penelitian yang dilakukan oleh Jiyono (1987) dari sejumlah sampel guru SD yang diminta "menunjukkan" dan "nema-

sang" suatu alat IPA, hanya 70% yang dapat menunjukkan dan kurang dari 50% yang mampu memasang alat IPA.

Muchdarsyah Sinungan (1992) dalam buku lain mengemukakan "banyak kejadian di sekitar kita betapa pemanfaatan waktu kerja yang merupakan upaya paling dasar dari produktivitas kerja, banyak diabaikan bahkan secara sengaja dilanggar", lebih lanjut ia mengemukakan bahwa dalam suatu unit kerja terlihat bahwa sekitar 25% dari pekerja baik tingkat atas, menengah, maupun lapisan pekerja bawahan yang benar-benar bekerja keras dengan memanfaatkan semua waktu kerja yang ada, sementara itu 75% dari pekerja tidak memanfaatkan jam kerja yang ada, bahkan cenderung untuk mengurangnya.

Memperhatikan indikator-indikator di atas dan dari hasil pembicaraan informal yang dilakukan dengan beberapa orang tamatan siswa salah satu sekolah dasar di kecamatan IV Koto dan juga salah seorang pemuka masyarakat, dimana diperoleh gambaran bahwa tingkat drop out dan mengulang pada sekolah tersebut masih cukup tinggi, dimana dari siswa yang masuk kelas satu, hanya kira-kira 50% dari mereka yang sampai menamatkan pendidikannya hingga kelas VI, dan seringkali sekolah tidak dapat menerima semua usia wajar (6-7 tahun) untuk masuk kelas satu, karena banyaknya anak tinggal kelas pada tahun sebelumnya. Di samping itu juga dikemukakan, sering guru tidak datang dalam melaksanakan tugas dan rendahnya nilai EBTANA<sup>2</sup> Murni para lulusan.



Beberapa keresahan yang digambarkan di atas, menarik penulis untuk meneliti lebih jauh tentang efektivitas dan efesiensi pengelolaan SD di kecamatan ini. Karena seandainya masalah ini juga terdapat pada sekolah-sekolah dasar di wilayah yang lain, tentu ini merupakan masalah yang cukup berat dan rumit secara Nasional.

#### B. Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Sekolah dasar sebagai satuan pendidikan yang bertanggungjawab menyelenggarakan pendidikan enam tahun bagi anak-anak mempunyai peranan kunci untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional umumnya dan tujuan pendidikan dasar khususnya. Supaya peranan ini dapat terlaksana secara efektif dan efisien, maka manajemen yang profesional mutlak diperlukan. Managemen atau pengelolaan \* merupakan suatu instrumen untuk mengoptimalisasikan berfungsinya komponen-komponen dari suatu sistem secara terencana, terorganisir, terarah, terkordinir, terkontrol atau terkendali serta terevaluasi efektivitas dan efien-sinya (Kauffman, 1972).

Jadi manajemen pada sekolah dasar dimaksudkan supaya komponen-komponen sistem persekolahan dapat berfungsi secara optimal untuk mencapai tujuan pendidikan secara efektif dan efisien. Maka dari itu untuk melihat efektivitas dan efesiensi manajemen pada suatu sekolah dapat dilihat dari efektivitas dan efesiensi pendidikan yang dilaksanakannya. Masalah efesiensi dan efektivitas

pengelolaan ini merupakan masalah yang sangat penting karena sumberdaya untuk pembangunan pendidikan sangat terbatas, sementara masalah yang dihadapi semakin rumit dan kompleks.

Sebagaimana yang sudah dikemukakan pada bagian latar belakang, pengelolaan pendidikan pada sekolah dasar masih dihadapkan pada masalah efektivitas dan efisiensi. Maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh tentang efektivitas dan efisiensi pengelolaan sekolah dasar di Kecamatan IV Koto Kabupaten Agam Sumatera Barat.

Pencapaian efektivitas dan efisiensi pendidikan yang optimal dipengaruhi oleh berbagai faktor yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan penyelenggaraan pendidikan, karena sekolah sebagai lembaga pendidikan merupakan sistem terbuka. Ini berarti ia menerima dan memberi pengaruh dari dan pada lingkungannya, di samping dipengaruhi oleh komponen-komponen yang merupakan subsistemnya sendiri. Schwerhorn (1984) menggambarkan pengaruh lingkungan terhadap sistem terbuka ini sebagai berikut :

"As open system, organizations transform human and physical resources received as inputs from their environments into goods and services that are then returned to the environment for consumption. The goods or services are the final products of the resources transformation process. Their production is made possible by the direct interaction of the organization with its environment".

\*

Kutipan tersebut menunjukkan bahwa efektivitas dan efisiensi organisasi termasuk sekolah terlahir karena adanya interaksi proses transformasi yang tidak terlepas dari lingkungan. Hal ini menunjukkan adanya kaitan yang sangat erat antara faktor manusia dengan faktor-faktor fisik lainnya yang didayagunakan dalam proses pendidikan, untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Maka dari itu \* aspek yang paling mendasar dalam kaitan dengan manajemen sekolah adalah bagaimana kepala sekolah mampu mendayagunakan setiap komponen yang ada dan terkait dengan sistem sekolah. Komponen yang harus didayagunakan itu tidak hanya yang ada dalam lingkungan sekolah saja tetapi juga yang ada di luar sekolah (Ace Suryadi, 1991:20).

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa masalah efektivitas dan efisiensi pengelolaan pendidikan merupakan masalah yang cukup kompleks, karena tidak semua *input* dan *output* dapat dinilai secara moneter. Karena itu untuk menganalisis masalah efektivitas dan efisiensi ini harus dilakukan secara sistemik, yang melibatkan berbagai aspek mulai dari *input* proses, dan *output* bahkan *outcomes* dari sistem pendidikan. Kajian terhadap pengelolaan sekolah dasar ini dapat dilihat dari berbagai sudut.

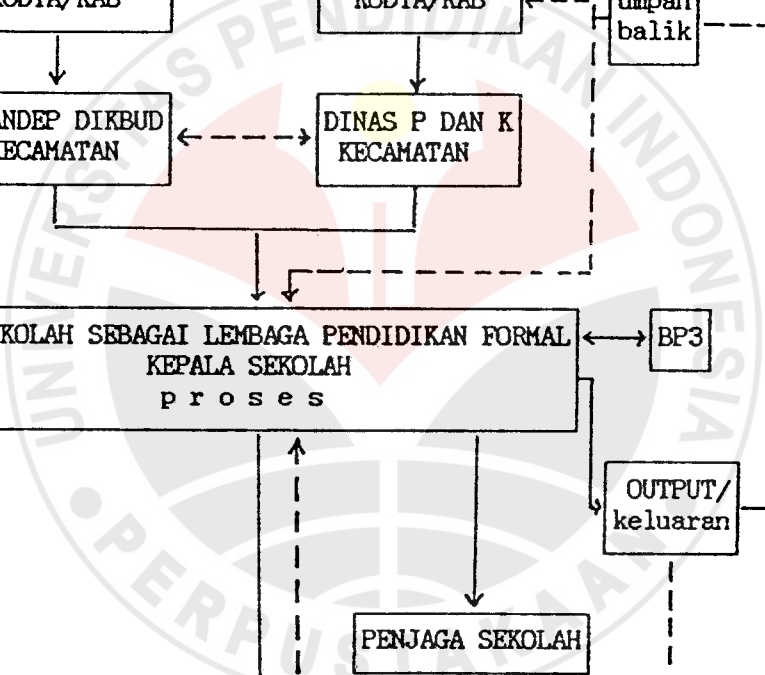
Dilihat dari struktur pengelolaannya, pada tingkat makro dan mezo, sekolah dasar dikelola oleh dua badan \* yaitu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan beserta jajarannya, dan Departemen Dalam Negeri yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah khususnya Dinas Pendidikan dan Kebu-

dayaan dan jajarannya, sedangkan pada tingkat mikro, yaitu pada tingkat satuan pendidikan atau sekolah dikelola oleh Kepala Sekolah. Untuk lebih jelasnya struktur pengelolaan ini dapat dilihat pada gambar 2.

Gambaran tentang struktur pengelolaan sekolah tersebut menunjukkan kepada kita betapa kompleksnya masalah pengelolaan sekolah dasar tersebut, yaitu menyangkut pengelolaan pada tingkat makro, mezo dan mikro. Namun pada penelitian ini akan difokuskan pada pengelolaan pada tingkat mikro, yaitu pada tingkat sekolah atau satuan pendidikan, yang dalam hal ini dikelola oleh kepala sekolah.

Sudut pandang atau kajian lainnya tentang manajemen atau pengelolaan sekolah dasar ini dapat dilihat dari fungsi-fungsi atau proses pengelolaan yang harus dilaksanakan supaya sekolah dapat beroperasi secara efektif dan efisien. Kauffman (1972) mengelompokkan proses manajemen ini menjadi enam kegiatan yaitu :

1. Identification of priority needs and associated problems.
2. Determining requirements to solve the problem and identify possible solution alternatives for meeting specified needs.
3. Selecting solution strategies and tools from alternatives.
4. Selecting solution strategies, including the management and control of selected strategies and tools.
5. Evaluation of performance effectiveness based on the needs and the requirements identified previously.



Gambar 2 : Manajemen Sekolah Dasar

6. Revision of any or all previous step (at any time in the process) to assure that the educational system is responsive, effective, and efficient.

Fakry Gaffar (1989) mengemukakan fungsi pokok manajemen itu pada dasarnya adalah : perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Dalam buku Pedoman Adiministrasi Sekolah Dasar (Dirjen Dikdasmen, 1991) ditegaskan bahwa administrasi dilihat sebagai proses kegiatan manajemen yang dilaksanakan pimpinan melalui tahapan kegiatan: perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Ketiga fungsi ini harus dilaksanakan secara berkesinambungan dan meliputi semua bidang kegiatan administarasi pendidikan disekolah tersebut dan semua bidang tugas pimpinan dalam hal ini adalah kepala sekolah.

Tinjauan terhadap manajemen sekolah juga bisa dilihat dari sudut bidang-bidang tugas yang harus dikelola. Tim Dosen MKDK Administrasi Pendidikan IKIP Bandung (1992), yang juga sejalan dengan Dirjen Dikdasmen (1991) mengemukakan bidang-bidang garapan administrasi pendidikan sebagai berikut :

1. Program pengajaran.
2. Murid atau peserta didik.
3. Personil lembaga pendidikan.
4. Kantor dan fasilitas lembaga pendidikan.
5. Keuangan Lembaga pendidikan.
6. Pelayanan bantu lembaga pendidikan.
7. Hubungan lembaga dan masyarakat.

Fungsi-fungsi pokok pengelolaan dan bidang-bidang-bidang tugas pengelolaan ini tidak bisa dipisahkan satu



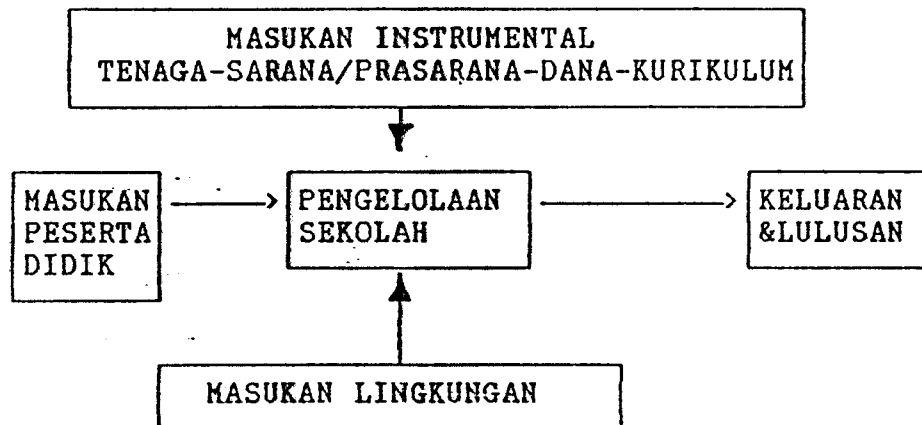
sama lain dalam pelaksanaan operasionalnya. Hubungan antara keduanya dapat dilukiskan pada gambar 3 berikut :

BIDANG FUNGSI	PENG.	MURID	PERSON	FAS.	UANG	LAYANAN	HUMAS
PERENCANAAN							
PELAKSANAAN							
PENGAWASAN							

Gambar 3 : Fungsi dan Bidang Operasional Pengelolaan Sekolah

Dilihat dari tanggungjawab kepala sekolah sebagai pengelola pendidikan pada sekolah yang dipimpinnya, menurut pasal 12 PP 28 tahun 1990 kepala sekolah bertanggungjawab atas penyelenggaraan kegiatan pendidikan, administrasi sekolah, pembinaan tenaga kependidikan lainnya, dan pendayagunaan serta pemeliharaan sarana dan prasarana.

Di samping berdasarkan pendekatan di atas, tinjauan terhadap pengelolaan sekolah juga bisa dilihat dari komponen-komponen pokok sistem persekolahan atau sistem pendidikan tersebut. Komponen-komponen pokok yang terlibat dalam proses pendidikan sebagai suatu sistem dapat dilihat dalam bagan berikut (Depdikbud, 1983) :



Gambar 4: Pengelolaan Sekolah Secara Sistem

Jadi untuk melihat efektivitas dan efisiensi pengelolaan suatu sekolah atau lembaga pendidikan, kita tidak bisa terlepas dari fungsi-fungsi pokok pengelolaan dan komponen-komponen pokok atau bidang garapan pengelolaan pada sistem pendidikan atau persekolahan tersebut.

Beberapa sudut tinjauan tentang pengelolaan pendidikan atau sekolah di atas, menggambarkan bahwa kajian tentang efektivitas dan efisiensi pengelolaan tersebut secara komprehensif merupakan pekerjaan yang rumit.

Namun Engkoswara (1988 ;29) mengemukakan bahwa ukuran atau kriteria keberhasilan administrasi pendidikan adalah produktivitas pendidikan, yang dapat dilihat pada prestasi atau efektivitas dan pada proses suasana atau efisiensi. Efektivitas dapat dilihat pada : (1) masukan yang merata, (2) keluaran yang banyak dan bernutu tinggi, (3) ilmu dan keluaran yang gayut dengan kebutuhan masyarakat yang sedang membangun, dan (4) pendapatan tamatan atau keluaran yang memadai. Sedangkan efisiensi

dapat dilihat pada: (1) kegairahan atau motivasi belajar yang tinggi, (2) semangat bekerja yang besar, (3) kepercayaan berbagai pihak, dan (4) pembiayaan, waktu, dan tenaga yang sekecil mungkin tetapi hasil yang besar. Sejalan dengan itu J. Alan Thomas (1971, 12-22) melihat efektivitas pendidikan dari tiga dimensi yaitu :

1. The administrator's production function; Fungsi ini meninjau produktivitas sekolah dari segi output administratif, yaitu seberapa besar dan seberapa baik layanan yang dapat diberikan dalam suatu proses pendidikan, baik oleh guru, kepala sekolah maupun personil lainnya.
2. The psychologist's production function; Fungsi ini melihat produktivitas dari segi output perubahan perilaku yang terjadi pada siswa. Jadi dapat dilihat dari nilai-nilai yang diperoleh siswa sebagai suatu gambaran dari prestasi akademik yang telah dicapainya dalam atau selama periode belajar tertentu di sekolah
3. The economist's production function; produktivitas sekolah ditinjau dari segi output ekonomis yang terlihat dan yang ditimbulkan dalam rangka layanan pendidikan di sekolah. Jadi mencakup "harga" layanan yang diberikan (pengorbanan atau cost) dan "perolehan" (earning) yang ditimbulkan oleh layanan itu atau disebut "peningkatan nilai balik" atau keuntungan dari layanan pendidikan yang dilaksanakan.

Depdikbud (1988) mengelompokkan efektivitas pendidikan menjadi dua yaitu : (1) efektivitas internal, dan (2) efektivitas eksternal. Efektivitas internal menunjuk pada keluaran pendidikan yang tidak diukur secara moneter seperti prestasi belajar, jumlah lulusan dan sebagainya. Sedangkan efektivitas eksternal menunjuk pada keluaran yang bersifat moneter seperti tingkat penghasilan lulusan. Begitu juga halnya dengan efisiensi, dapat dikelom-

pokkan menjadi efisiensi internal dan efisiensi eksternal. Efisiensi internal menunjuk pada perbandingan prestasi belajar dan masukan biaya pendidikan. Sedangkan efisiensi eksternal biasanya diukur dari perbandingan penghasilan dari lulusan dengan seluruh jumlah dana yang dikeluarkan untuk pendidikan.

Masalah efektivitas dan efisiensi pendidikan begitu kompleks, namun penelitian ini hanya difokuskan pada efektivitas dan efisiensi internal, seperti yang tergambar dalam konsep Depdikbud, yaitu efektivitas dilihat dari prestasi belajar, dan jumlah tamatan, efisiensi dilihat dari masukan biaya yang digunakan, yang dapat dilihat dari banyaknya tahun (student years) yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu siklus tertentu oleh kelompok siswa tertentu. Semakin banyak siswa yang mengulang dan yang putus sekolah, semakin banyak waktu yang diboroskan berarti semakin besar nilai input murid - tahun, maka semakin rendah pula nilai efisien. Karena ini berarti semakin besar biaya yang dibutuhkannya untuk mencapai prestasi atau menyelesaikan studinya.

Dilihat dari konsep efektivitas dan efisiensi itu sendiri, menurut Etzioni (1982), efektivitas organisasi diukur dari tingkat sejauhmana ia berhasil mencapai tujuannya, sedangkan efisiensi organisasi dikaji dari segi jumlah sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan suatu unit keluaran. Dalam melihat efektivitas organisasi

dari sudut pencapaian tujuan, rumusan keberhasilan organisasi tidak saja mempertimbangkan sasaran organisasi, tetapi juga mekanismenya mempertahankan diri dan mengejar sasarannya (Georgopoulos dan Tannenbaum, dalam Steers, 1985:50).

Memperhatikan konsep sistem, konsep efektivitas dan efisiensi secara umum serta efektivitas dan efisiensi pendidikan, maka yang dimaksud dengan efektivitas dalam penelitian ini adalah kemampuan sekolah dasar di Kecamatan IV Koto Kabupaten Agam dalam mengelola komponen-komponennya secara benar sehingga menghasilkan lulusan dari satu unit masukan tertentu secara optimal. Sedangkan efisiensi adalah kemampuan Sekolah Dasar Kecamatan IV Koto Kabupaten Agam untuk melaksanakan tugas pengelolaan dan menghasilkan keluaran dengan menggunakan sumber/masukan (student years) seminimal mungkin. Maka dari itu indikator-indikator efektivitas yang digunakan adalah *pelaksanaan tugas-tugas kepala sekolah sebagai pengelola pendidikan* di sekolah yang dipimpinnya dan indikator-indikator *output* yang akan dilihat dari *jumlah tamatan, dan prestasi kognitif yang dicapainya*. Suharsimi (1988) \* mengemukakan indikator dari efektivitas administrator dapat dilihat dari tujuh daerah tugas, yaitu : kurikulum dan pengajaran, personil, murid, biaya dan urusan manajemen, gedung dan sarana, hubungan sekolah dengan masyarakat, dan pengembangan profesional.

Berdasarkan pemikiran-pemikiran di atas, maka yang dijadikan fokus dalam penelitian ini adalah efektivitas dan efisiensi pengelolaan sekolah dasar yang dilakukan oleh kepala sekolah dilihat dari pelaksanaan tugas pengelolaannya dan *output* yang dihasilkan. Sesuai dengan latar belakang dan fokus penelitian di atas maka yang menjadi permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah *Sejauhmanakah Efektivitas dan efisiensi pengelolaan sekolah dasar oleh kepala sekolah pada sekolah dasar di Kecamatan IV Koto Kabupaten Agam.*

Pertanyaan atau permasalahan pokok di atas dapat dijabarkan lagi menjadi pertanyaan - pertanyaan berikut :

1. Bagaimana perencanaan pengelolaan sekolah dilakukan oleh kepala sekolah?
2. Bagaimana pengelolaan seluruh komponen-komponen sekolah oleh kepala sekolah dalam upaya mewujudkan tujuan sekolah ?
  - a. Bagaimana pengelolaan program pengajaran dilaksanakan oleh kepala sekolah ?
  - b. Bagaimana pengelolaan bidang murid dilaksanakan oleh kepala sekolah ?
  - c. Bagaimana pengelolaan bidang personil dilaksanakan oleh kepala sekolah ?
  - d. Bagaimana pengelolaan bidang keuangan dilaksanakan oleh kepala sekolah ?
  - e. Bagaimana pengelolaan bidang perlengkapan dan fasilitas sekolah dilaksanakan oleh kepala sekolah?



- f. Bagaimana pengelolaan hubungan sekolah dan masyarakat dilaksanakan oleh kepala sekolah ?
3. Bagaimana pelaksanaan supervisi pengajaran oleh kepala sekolah dalam upaya meningkatkan kemampuan profesional guru ?
4. Sejauh manakah tingkat efektivitas dan efisiensi internal pendidikan pada sekolah dasar di Kecamatan IV Koto Kabupaten Agam?
- a. Bagaimana efektivitas sekolah dilihat dari jumlah lulusan yang dihasilkannya ?
  - b. Bagaimana efektivitas sekolah dilihat dari prestasi atau nilai yang dicapai lulusannya ?
  - c. Bagaimana efisiensi sekolah dilihat dari student years yang digunakan oleh kelompok siswa tersebut ?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan gambaran tentang efektivitas dan efisiensi pengelolaan sekolah dasar di Kecamatan IV Koto Kabupaten Agam Sumatera Barat. Sedangkan tujuan khususnya adalah untuk :

1. Mendiskripsikan bagaimana efektivitas dan efisiensi pengelolaan sekolah dilihat dari pengelolaan komponen-komponen sekolah, pelaksanaan supervisi oleh kepala sekolah, efektivitas dan efisiensi internal atau edukasi pada sekolah dasar di Kecamatan IV Koto

Kabupaten Agam, khususnya pada sekolah-sekolah yang dijadikan obyek penelitian.

2. Menganalisis bagaimana efektivitas dan efisiensi pengelolaan sekolah dilihat dari pengelolaan komponen-komponen sekolah, pelaksanaan supervisi oleh kepala sekolah, efektivitas dan efisiensi internal atau edukasi pada sekolah dasar di Kecamatan IV Koto Kabupaten Agam, khususnya pada sekolah-sekolah yang dijadikan obyek penelitian.
3. Menarik kesimpulan atau inferensi dan mencari serta memberi rekomendasi berdasarkan hasil penelitian dan pembahasannya (diskripsi dan analisis) untuk menjadi bahan masukan bagi para pengelola sekolah dasar umumnya dan pengelola sekolah dasar di Kecamatan IV Koto Kabupaten Agam khususnya guna perbaikan dan peningkatan efektivitas dan efisiensi pengelolaan sekolah dasar.

#### D. Kegunaan Penelitian

Seandainya tujuan penelitian di atas dapat dicapai maka diharapkan hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk:

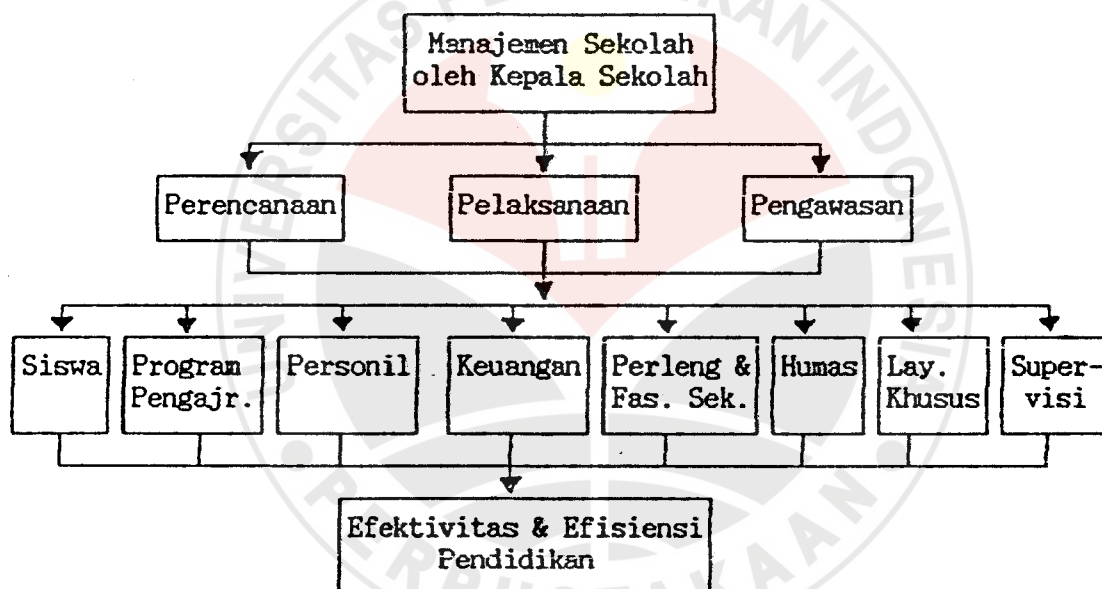
1. Sebagai bahan masukan bagi guru-guru untuk lebih memahami tentang konsep efektivitas dan efisiensi pendidikan, sebagai umpan balik dari usaha-usaha yang telah mereka lakukan dalam rangka meningkatkan produktivitas sekolah.

2. Sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi kepala sekolah untuk menentukan tindakan-tindakan guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengelolaan sekolahnya melalui pendayagunaan sumberdaya secara efektif dan efisien.
3. Dalam skala yang lebih luas, bagi para pembina dan pengelola pendidikan dasar pada jajaran Depdikbud dan Dinas Dikbud, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi sekolah dasar.

#### E. Kerangka Acuan Penelitian

Kerangka acuan penelitian merupakan landasan atau dasar pemikiran yang digunakan atau ditempuh dalam menyoroti dan mengkaji permasalahan penelitian. Paradigma ini disusun berdasarkan pada tinjauan terhadap pengelolaan sekolah dasar dari berbagai sudut pandang. Pertama, dilihat secara struktur, tanggung jawab operasional dari pengelolaan sekolah yang paling menentukan terhadap efektivitas dan efisiensi pendidikan berada di tangan *Kepala Sekolah*. Kedua, sebagai pengelola satuan pendidikan, kepala sekolah harus melaksanakan fungsi-fungsi pengelolaan, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan (evaluasi dan pembinaan). Ketiga, fungsi di atas dilaksanakan secara terpadu dalam melaksanakan tugas-tugas pengelolaan yang harus dikerjakan oleh kepala sekolah, yaitu (a) mengelola bidang kemuridan, (b) bidang program

pengajaran, (c) bidang personil, (d) bidang keuangan, (e) bidang perlengkapan dan fasilitas sekolah, (f) bidang hubungan sekolah dan masyarakat, (g) bidang layanan khusus, (h) bidang supervisi pengajaran. Keempat, Kesemuanya di atas dimaksudkan untuk menghasilkan output pendidikan (keluaran) secara efektif dan efisien, sebagai hasil dari pengelolaan sekolah yang efektif dan efisien. Berikut ini disajikan kerangka acuan penelitiannya.



Gambar 5 : Kerangka Acuan Penelitian

